

Entschuldungsinitiative HIPC für Bolivien: eine neue Chance für die Armutsbekämpfung?

Minkner-Bünjer, Mechthild

Veröffentlichungsversion / Published Version
Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
GIGA German Institute of Global and Area Studies

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Minkner-Bünjer, M. (2000). *Entschuldungsinitiative HIPC für Bolivien: eine neue Chance für die Armutsbekämpfung?* (Brennpunkt Lateinamerika, 24). Hamburg: Institut für Iberoamerika-Kunde. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-444891>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC Licence (Attribution-NonCommercial). For more information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0>



BRENNPUNKT LATEINAMERIKA

POLITIK · WIRTSCHAFT · GESELLSCHAFT

INSTITUT FÜR IBEROAMERIKA-KUNDE HAMBURG

Nummer 24

27. Dezember 2000

ISSN 1437-6148

Entschuldungsinitiative HIPC für Bolivien: eine neue Chance für die Armutsbekämpfung?

Mechthild Minkner-Bünjer

In ihrer ersten Regierungserklärung zur Entwicklungspolitik unterstrich Bundesministerin Wieczorek Zeul am 19. Mai 2000 vor dem Bundestag, dass sich die globale Armut, ein Schlüsselproblem der Nord-Süd-Beziehungen, vergrößert habe. Strukturelle Faktoren wie knappe Ressourcen, wirtschaftliche und politische Krisen, Verteilungsprobleme in und zwischen den Ländern sowie Überausbeutung der Ressourcen verschärften die Armut. Ziel der Entwicklungspolitik sei es, zum Abbau von Armut, zur Förderung von hohem und anhaltendem Wachstum sowie zum Aufbau bzw. der Verbesserung der sozialen Grunddienste und Sicherungssysteme für die arme Bevölkerung sowie zur politischen Stabilisierung der Länder beizutragen. Nur so könne die Entwicklungspolitik die Wirtschafts- und Sozialentwicklung in den Ländern und die Voraussetzungen für Frieden und Sicherheit in der Welt verbessern helfen. Im Zusammenhang mit der Armutsbekämpfung setzt sich die Bundesregierung (zusammen mit den Nichtregierungsorganisationen) auch für die Entschuldung der armen und hochverschuldeten Länder (Heavily Indebted Poor Countries, HIPC) ein. Die aufgrund der multilateral und bilateral gewährten Schuldenerleichterungen freiwerdenden Mittel sind für armutsmindernde Maßnahmen bestimmt. Die Mehrzahl der Länder, die für die international getragene HIPC-Initiative in Frage kommt, liegt auf dem afrikanischen Kontinent. In Lateinamerika gehört – neben Honduras und Nikaragua – Bolivien zu den hochverschuldeten armen Ländern. In den nachfolgenden Ausführungen steht ausgehend von einer allgemeinen Darstellung der Initiative dieses Land im Mittelpunkt der Analyse. Angesprochen werden die Gründe und Kriterien, warum sich Bolivien (nach Uganda) als zweites Land überhaupt für die ursprüngliche und die erweiterte HIPC-Initiative qualifiziert hat, die Hauptlinien seiner Strategie zur Armutsbekämpfung, der Stand der Durchführung, die zu erwartenden Erfolge sowie die Kritik an der Initiative.

Verschuldungsproblem: (k)ein Ende in Sicht?

Ende der 80er Jahre glaubten „Entwicklungsoptimisten“ aufgrund der Stabilisierungsphase, dass die Verschuldungsproblematik in Lateinamerika unter Kontrolle gebracht worden sei. Trotz Umschuldungsrunden und einem verstärkten Zufluss an ausländischen Direktinvestitionen, auch in die

Länder mittlerer und geringerer Größe, nahmen deren internationale Verbindlichkeiten und die Schuldendienstrückstände in den 90er Jahren wieder zu. Finanzkrisen traten „regelmäßig“ (speziell in den Schwellenländern) auf, und der Entwicklungsrückstand der armen Länder verstärkte sich. Im Zuge der Internationalisierung der Wirtschaft sind die armen, kapitalschwachen

und politisch instabilen Länder als Investitionsstandorte immer weniger gefragt. Zwar haben sie ihre Inflation und die defizitären Staatshaushalte weitgehend in den Griff bekommen und Reformen zur Liberalisierung der Wirtschaft durchgeführt, jedoch konnten sie aufgrund interner und externer „Engpässe“ weder eine umfassende Modernisierung noch ein anhaltendes Wachstum in Gang setzen. Die Armut ist gleichbleibend hoch, die Einkommens- und Vermögenskonzentration hat zugenommen. Der Fehlschlag, die weltweite Armutssituation (oder nur die einzelner Kontinente oder Länder) durch multilaterale und bilaterale Kooperation substantiell beeinflussen zu können, ist selbst von der Weltbank (auch im Fall von Bolivien) anerkannt worden.

Die zum Teil sehr ernüchternden Entwicklungen nach der „Bewältigung der Verschuldungskrise“ brachten die Diskussion in der internationalen Gebergemeinschaft über Entlastungsmöglichkeiten in Verbindung mit der Armutsbekämpfung wieder in Gang. Im Herbst 1996 stellten die Weltbank und der IWF eine Initiative zur umfassenden Schuldenerleichterung für die hochverschuldeten armen Länder (*Initiative for Heavily Indebted Poor Countries*: HIPC-Initiative) vor. Die Initiative koppelt die Schuldenerleichterung an die Armutsreduzierung und stellt beide in den Kontext von Strukturreformen und Wachstum im Rahmen einer sich globalisierenden Weltwirtschaft. Neuartig ist bei dem Ansatz, dass das Schwergewicht auf der globalen Tragfähigkeit der Länder für die Verschuldung liegt, das heißt, auf ihrer Fähigkeit, innerhalb der Zielsetzungen von Armutsabbau und nachhaltiger Entwicklung Schuldendienstzahlungen leisten zu können. Das bedeutet auch, dass eine Politik der Armutsbekämpfung nur als Bestandteil der gesamten Entwicklungsstrategie eines Landes Sinn macht. Die HIPC-Initiative wurde von mehr als 180 Regierungen als Lösungsansatz begrüßt. Sie setzen sich dafür ein, in etwa 40 der ärmsten Länder die extreme Auslandsverschuldung als ein Hindernis für eine nachhaltige Entwicklung und die Verbesserung des Lebensstandards der breiten Masse abzubauen.

Die ersten armen Länder aus Lateinamerika (Bolivien) und der Karibik (Guyana) sowie vor allem aus Afrika (u.a. Uganda, Mozambique, Tansania, Mali und Burkina Faso) qualifizierten sich schon 1997/98 für die Entscheidung über eine Unterstützung durch die HIPC-Initiative.

Die Gebergemeinschaft sagte ihnen eine Schuldenerleichterung von rd. US\$ 3,4 Mrd. zu. Dagegen befanden die Weltbank und der IWF aufgrund ihrer Analyse für Benin (Juli 1997) und Senegal (April 1998), dass sie nicht für die Schuldenerleichterung in Frage kämen. Entsprechend den Kriterien war die Schuldenbelastung für diese beiden sehr armen Länder (Länder mit niedrigem menschlichem Entwicklungsstand: Platz 146 und 160 von insgesamt 175 Ländern) „tragbar“.

Als Folge allmählich wachsender Kritik an der Ausgestaltung der Initiative kamen während 1999 die Hauptgläubiger in einem nunmehr weltweiten Dialog (vor allem im Internet) und aufgrund von intensiven Überprüfungen und Konsultationen zwischen Regierungen, internationalen Institutionen, Nichtregierungsorganisationen (z.B. *European Network on Debt and Development*, EURODAD) und Zivilgesellschaft zu dem Schluss, dass mehr Ländern der Zugang zur HIPC-Initiative ermöglicht werden müsse. Die weltweite Kampagne „Schuldenerlass 2000“, vorangetrieben von NROs und Kirchen, verstärkte den Druck, eine wirksamere, breiter angelegte und schneller funktionierende Schuldenerleichterung für die armen Länder in Gang zu setzen.

Ursprüngliche und „erweiterte“ HIPC-Initiative

Eine Vielzahl von Punkten des ursprünglichen Ansatzes ist auf Kritik gestoßen: u.a. die zeitliche Begrenzung für die Teilnahme an der Initiative, die (zu hohen) Obergrenzen für die Tragfähigkeit und die (eingeschränkte) Reichweite der Initiative, die Kalkulation (mittels Prognose) der Schuldenerleichterung, das (starre) Phasenkonzept mit dem zeitlich festgelegten Leistungsnachweis für die Vorbereitung bzw. die Freigabe des Gesamtpakets der Schuldenerleichterung, die (zu geringe) Verbindung zwischen strukturellen Anpassungsmaßnahmen der Länder mit einer „vorgezogenen“ Schuldenerleichterung und die (wenig transparente und zu lockere) Kopplung (vor allem in der Realpolitik) von Schuldenerleichterung und Armutsminderung. Im September 1999 billigten die Regierungen die von Weltbank und IWF vorgestellte Neufassung der HIPC-Initiative (s. Aufstellung).

Ursprüngliche HIPC-Initiative	Erweiterte HIPC-Initiative
September 1996	September 1999
Teilnahmeberechtigt: Arme Länder, die für konzessionäre Kredite von Weltbank (IDA) oder die Armutsfazilität des IWF qualifizieren; trotz Anwendung traditioneller Lösungen (z.B. Umschuldung nach Neapel-Konditionen*) wurde keine tragfähige Schuldenbelastung erreicht; Maßnahmen für nachhaltiges Wachstum und Armutsabbau können nachgewiesen werden.	Teilnahmeberechtigt: Arme Länder, die für konzessionäre Kredite von Weltbank (IDA) oder die Armutsfazilität des IWF qualifizieren; trotz Anwendung traditioneller Lösungen (z.B. Umschuldung nach Neapel-Konditionen) wurde keine tragfähige Schuldenbelastung erreicht; Maßnahmen für nachhaltiges Wachstum und Armutsabbau können nachgewiesen werden.
Bestimmung der (Nicht)Tragfähigkeit für Auslandsschuld: Gemeinsame Analyse von Schuldnerland, IWF und Weltbank (<i>Debt Sustainability Analysis, DSA</i>)	Bestimmung der (Nicht)Tragfähigkeit für Auslandsschuld: Gemeinsame Analyse von Schuldnerland, IWF und Weltbank (<i>Debt Sustainability Analysis, DSA</i>)
Tragfähigkeitsobergrenze:	Tragfähigkeitsobergrenze:
Allgemeines(Export-) Kriterium: Angestrebtes Verhältnis Schulden/Export (<i>Net Present Value, NPV</i>): 200-250% (länderspezifisch variierend)	Allgemeines (Export-) Kriterium: Angestrebtes Verhältnis Schulden/Export (<i>Net Present Value, NPV</i>): 150% (einheitlich für alle Länder)
Spezielles(Fiskal-)Kriterium (wenn es sehr offene Volkswirtschaften sind): Angestrebtes Verhältnis Schulden/Staatseinnahmen: 280% (Verhältnis Schulden/Export: < 150%) zu erfüllende Schwellenwerte: Export/BIP: > 30%; Staatseinnahmen/BIP: > 15%	Spezielles(Fiskal-) Kriterium (wenn es sehr offene Volkswirtschaften sind): Angestrebtes Verhältnis Schulden/Staatseinnahmen: 250% (Verhältnis Schulden/Export: < 150%) zu erfüllende Schwellenwerte: Export/BIP: 30%; Staatseinnahmen/BIP: 15%
Entscheidungszeitpunkt („fixiert“): Konventionelle Mechanismen sind für das Erreichen einer tragfähigen Verschuldung nicht ausreichend; wirtschaftspolitische Reformen und Maßnahmen des Armutsabbaus sind als Leistungsnachweis drei Jahre bis zum Erreichen des Entscheidungszeitpunktes (Verkürzung möglich) durchzuführen. Vorbereitung des Pakets für die Schuldenerleichterung. Assistenz von Weltbank und IWF bei Reformen und Armutsprogrammen.	Entscheidungszeitpunkt („schwebend“): Konventionelle Mechanismen sind für das Erreichen einer tragfähigen Verschuldung nicht ausreichend. Umfang der Unterstützung bezüglich Schuldenerleichterung wird festgelegt; Kalkulation des Umfangs: neueste Daten zum Entscheidungszeitpunkt. Zwischenzeitliche Erleichterungen werden länderspezifisch angelegt; Kooperation von Weltbank und IWF bei Erarbeitung bzw. Verbesserung der Armutsbekämpfungsstrategie (PRS) des Landes. Verbesserung des Schuldenmanagements. Erreichen des Zeitpunktes ist von der Erfüllung der Reformen und der Formulierung der PRS abhängig.
Abschlusszeitpunkt („fixiert“): 3-Jahres-Periode für die Implementierung der Reformen und der Armutsstrategie (PRS). Kalkulation des Umfangs der Schuldenerleichterung; Basis: Prognosen; Freigabe des Gesamtpakets nach Erreichen des Abschlusszeitpunktes.	Abschlusszeitpunkt („schwebend“): von Fortschritten in der Implementierung der Armutsstrategie abhängig. Sämtliche Gläubiger gewähren zugesagte Schuldenerleichterung (zwischenzeitliche Unterstützung); falls erforderlich, zusätzliche multilaterale und bilaterale Maßnahmen, um die angestrebte Tragfähigkeit zu erreichen. Weitere Unterstützung möglich, wenn sich z.B. der externe Kontext verschlechtert.
Überprüfung und Assistenz: Weltbank und IWF in Zusammenarbeit mit bilateralen Gebern.	Überprüfung und Assistenz: Weltbank und IWF in Zusammenarbeit mit bilateralen Gebern.

* Neapel-Konditionen: Schuldendienst für anrechnungsfähige Schulden, gerechnet auf der Basis des Nettogegenwartswertes (*Net Present Value*) wird bis zu 67% reduziert. Ermöglicht auch Umschuldung der konzessionären Kredite.

Quelle: Zusammenstellung auf der Grundlage von Dokumenten der Weltbank.

Die Neufassung der HIPC-Initiative erweitert den Kreis der zur Teilnahme berechtigten (und teilnehmenden) Länder beträchtlich. Die geschätzte Schuldenerleichterung bzw. die damit verbundenen Kosten steigen von ursprünglich rund US\$ 12,5 Mrd. NPV (*Net Present Value*) auf rund US\$ 28,2 Mrd. NPV (s. **Tabelle 1**). Die

Kosten verteilen sich etwa zu gleichen Anteilen auf die multilateralen und bilateralen bzw. kommerziellen Gläubiger. Der Anteil der Weltbank erhöht sich im Rahmen der Neufassung von rund US\$ 2,4 Mrd. auf US\$ 6,3 Mrd. NPV. Grob geschätzt wird sich der NPV der Verschuldung der „öffentlichen Hand“ (insgesamt ca. US\$ 90 Mrd.)

von 1999 in den etwa 40 in Betracht kommenden Ländern auf die Hälfte reduzieren.

Allerdings ist der zu erwartende Impuls keinesfalls so groß, dass diese Länder in Zukunft auf „weiche“ (konzessionäre) Kredite verzichten könnten. Das heißt, im schlechtesten Falle, wenn die Erleichterungen bzw. die freigewordenen

Mittel weder zu einer Armutsreduzierung noch zu einer langfristigen Konsolidierung der Verschuldung des Landes führen, handelt es sich um eine „temporäre“ Entlastung von Staatshaushalt und Zahlungsbilanz. Das ist eine der Befürchtungen der Kritiker der „Entschuldungsfälle“.

Tabelle 1: HIPC-Initiative: Kostenschätzung gesamt und nach Gläubigern

Schuldenerleichterung („erweiterte“ HIPC Initiative)	Kostenschätzung (32 Länder) NPV (1999) in US\$ Mrd.
Gesamtkosten	28,2
Bilaterale/kommerzielle Gläubiger	14,1
Multilaterale Gläubiger	14,1
Weltbank	6,3
IWF	2,3
Afrikanische Entwicklungsbank	2,2
Interamerikanische Entwicklungsbank	1,1
Sonstige multilaterale Gläubiger (rd. 20)	2,2

Quelle: Joint Committee World Bank/IMF DC/2000-10, 15.4.2000

Finanzierung der HIPC-Initiative

Die Funktionsfähigkeit und die Wirksamkeit der Initiative hängt in hohem Maße davon ab, dass sich alle Gläubiger (s. Tabelle 1) beteiligen und dass die Mittel für die zum Entscheidungszeitpunkt zugesagten Schuldenerleichterungen sowie für die zwischenzeitliche Unterstützung auch zur Verfügung stehen. Die bilateralen Gläubiger (Pariser Club¹) hatten schon seit 1988 (Toronto-Konditionen) mit der allmählichen Aufweichung der Umschuldungskonditionen zu Gunsten der armen hochverschuldeten Länder begonnen. Deren Belastung stammt heute überwiegend aus Krediten der multilateralen Institutionen. Denn der bevorzugte Gläubigerstatus der multilateralen Institutionen galt als nicht erlassfähig. Von den bilateralen Gebern werden zusätzliche bzw. komplementäre Hilfeleistungen erwartet, wenn z.B. die Tragfähigkeit mit dem ursprünglich zugesagten Paket an Schuldenerleichterungen nicht erreicht wird.

Die Finanzierung der auf die Weltbank entfallenden Schuldenerleichterung geschieht über den Treuhandfonds (TF), der aus Eigenmitteln und Schenkungen der Regierungen besteht. Verfügt die Weltbank dort nicht über genügend Mittel, übernimmt die Weltbank-Tochter IDA (*International Development Association*) einen Teil der Verpflichtungen. Der „vorgestreckte“ Betrag wird zwischen den beiden Institutionen und dem Treuhandfonds verrechnet. Honduras ist eines der drei HIPC-Länder, dessen Verschuldung bei der Weltbank beträchtlich ist. Entlastungen werden u.a. über jährliche Schenkungen der IDA in der Zwischenperiode erfolgen. Die IDA wird ihren Beitrag vor allem mittels Erlassen des Schuldendienstes finanzieren. Der IWF leistet seinen Beitrag zur Schuldenerleichterung über Sonderzahlungen aus der Fazilität zur Förderung von Wachstum und Armutsabbau. Diese werden in Form von Schenkungen treuhänderisch vom IWF verwaltet und für fällige Schuldendienstzahlungen des jeweiligen Landes an den Fonds verwendet. Die Beiträge der Entwicklungsbanken zur HIPC-Initiative kommen aus eigenen Quellen oder aus zusätzlichen Schenkungen der bilateralen Geber. Da es etwa 20 sehr heterogene Institutionen sind, ist das Aufbringen der Mittel ein langwieriger Prozess, den die Weltbank koordiniert. Die bilateralen Geber haben bis November 2000 für den HIPC-Treuhandfonds rd. US\$ 2,2 Mrd. zugesagt und davon US\$ 855 Mio. einge-

¹ Pariser Club: Internationale Regierungskonferenz auf *ad-hoc*-Basis, die auf Wunsch eines Schuldnerlandes zusammentritt, um öffentliche und öffentlicherseits garantierte bilaterale Schulden gegenüber staatlichen Gläubigern durch Modifizierung der ursprünglichen Konditionen der Kreditabkommen entweder mit längeren Tilgungsfristen oder mit niedrigeren Zins- und Tilgungsbeträgen zu versehen. Im letztgenannten Fall tritt eine Verringerung des Schuldenvolumens ein.

zahlt. Problematisch ist die Mobilisierung der Gläubiger, die nicht dem Pariser Club angehören.

Strategie zur Armutsbekämpfung (PRS): Schwerpunkt der „erweiterten“ HIPC- Initiative

Wichtigstes Ziel der Neufassung der HIPC-Initiative ist, die Schuldenerleichterung möglichst eng und transparent mit der Armutsminderung zu koppeln. Die Verringerung der Schuldenbelastung (und damit das Freiwerden von Mitteln bzw. der Zufluss von Mitteln) ist (ein) Bestandteil einer umfassenden Strategie zum Abbau der Armut. Das Schwergewicht der Armutsbekämpfung liegt auf der Förderung von anhaltendem und hohem Wachstum, der Arbeitsplatzschaffung, der Verbesserung und Verbreiterung der sozialen Grunddienste, der Dezentralisierung von Wachstum und Entwicklung und der schonenden Nutzung der Ressourcen. Entscheidend ist, dass die Förderung von Wachstum, Beschäftigung, Grunddiensten, regionaler und lokaler Entwicklung sowie Ressourcennutzung armutsfokussiert (direkt oder indirekt) und für möglichst breite Teile der (armen) Bevölkerung wirksam ist. Für das Wachstum sind einerseits strukturelle Reformen wie Liberalisierung und Privatisierung der Wirtschaft, Effizienzsteigerung der Verwaltung und Neuordnung des Steuersystems erforderlich, zu deren Durchführung sich die Länder als Voraussetzung für die Schuldenerleichterung verpflichten müssen. Andererseits müssen die Regierungen eine Strategie zur Bekämpfung der Armut (*Poverty Reduction Strategy*, PRS) in partizipativer Form zusammen mit der Zivilgesellschaft, den Zielgruppen und den wichtigsten Gebern formulieren. Das Dokument (*Poverty Reduction Strategy Paper*, PRSP) wird vom gemeinsamen Komitee von Weltbank und IWF geprüft. Die Fortschritte bei der Implementierung der Strategie entscheiden über die Freigabe des Pakets zur Schuldenerleichterung. Die Konditionierung der Teilnahme der Länder (Strukturenreformen) führt zum Teil zu großen Verzögerungen im vorgesehenen Zeitablauf. Das Gleiche gilt für die Erarbeitung der PRS, die bis zu zwei Jahre dauert. Weltbank und Fonds haben seit 1999 die vorhandenen Ansätze und Elemente für die PRS überprüft. Der Schwerpunkt lag bisher auf dem Zusammenfügen der verschiedenen Bausteine der Armutsbekämpfung im Rahmen eines breiten Ansatzes über Art und Ursachen der Armut.

Wichtigste Grundlage für einen anhaltenden Abbau der Armut ist ein hohes und dynamisches

Wachstum; Politiken zur Wachstumsförderung haben entsprechend Priorität. Entscheidend ist jedoch für die Armutsminderung, welche Art von Wachstum (z.B. beschäftigungsintensiv oder in ländlichen Marginalgebieten) gefördert wird und welche sozialen und institutionellen Faktoren es beeinflussen und ob die Sektoral- oder Regionalpolitiken armutsfokussiert ansetzen. Die Strategie zur Bekämpfung der Armut muss die komplexe Natur und Struktur der Armut ebenso in Rechnung stellen wie die ihre Wirksamkeit einschränkenden oder neutralisierenden Wechselwirkungen zwischen Armut und Konzentration von Einkommen/Vermögen und Wachstum.

Sowohl die Formulierung wie die Durchführung der Strategie sind kein abgeschlossener, sondern ein iterativer Prozess. Entsprechend der laufenden Überprüfung von Ergebnissen und Erfahrungen und deren Diskussion wird die Strategie verbessert. Um die Implementierung der Initiative und die Vergabe von Mitteln nicht zu behindern und gleichzeitig den Ländern ausreichend Zeit (ein bis zwei Jahre je nach Umständen) für die partizipative Formulierung und Operationalisierung ihrer Strategie einzuräumen, kann zunächst eine vereinfachte und vorläufige Fassung präsentiert werden. Die vorläufige Strategie muss folgende Elemente enthalten:

- Absichtserklärung der Regierung, die Armut zu reduzieren,
- Darstellung der wichtigsten Elemente im Einklang mit den vorhandenen Analysen über Art, Umfang und Ursachen der Armut,
- den makroökonomischen Rahmen,
- Zielmatrix für drei Jahre und Angabe der vorläufigen – bis zur endgültigen Fassung – zu überprüfenden Zielsetzungen.
- Zeit- und Ablaufplanung mit Darstellung des partizipativen Prozesses der Erarbeitung der Strategie,
- Noch zu erstellende Studien und Analysen.

Weltbank und IWF legen Wert darauf, dass der partizipative Prozess sobald wie möglich beginnt, damit sich die Zielgruppen respektieren und eine möglichst breite Masse mit der Strategie identifizieren kann. Trotz gemeinsamer Grundelemente ist für alle Länder ein flexibler Ansatz in der PRS erforderlich. Jedes Land benötigt eine seiner (Armuts-)Problematik angepasste Strategie. Bolivien legte die vorläufige Fassung seiner Strategie Anfang 2000 dem Direktorium von Weltbank und IWF vor.

Die bisherigen Erfahrungen mit den PRSP lassen den Schluss zu, dass die Länder in der Lage sind, ihre Strategien selbst zu formulieren. Allerdings haben sie Schwierigkeiten bei der Quantifizierung der Ziele, bei der Kostenkalkulation und bei der Auswahl der Maßnahmen und Projekte angesichts knapper Ressourcen. Das Fachpersonal des IWF und der Weltbank unterstützt entsprechend der Spezialisierung der beiden Institutionen in diesen Bereichen. Ein weiteres Problem ist es, die Qualität des nationalen Dialogs für die Formulierung der Strategie und den vorgesehenen Zeitpunkt ihrer Fertigstellung in Einklang zu bringen. Auch besteht die Gefahr, dass der nationale Dialog nicht zu einem Konsens beiträgt, sondern zu einer weiteren Spaltung der Zivilgesellschaft führt oder zu einer Konsultation degradiert wird. Auch die – trotz aller gegenteiligen Beteuerungen – letztlich dominante Rolle von Weltbank und IWF in dem Prozess, hat Kritik hervorgerufen.

Bei der endgültigen Fassung der Dokumente bereiten die Operationalisierung der Ziele und die Formulierung der Indikatoren und ihrer Messgrößen sowie die Verfeinerung der Kostenschätzungen in Beziehung zum makroökonomischen Rahmen und seiner Veränderung Probleme. Ein weiterer Engpass ist die Überprüfung der Durchführung und ihrer Fortschritte sowie die Einbeziehung der Hauptinteressenten.

Die PRSP sind zunächst für drei Jahre formuliert, mit jährlichen Zwischenberichten. Zur Koordinierung werden gemeinsame Missionen und Treffen zwischen Weltbank und IWF sowie mit den anderen Gebern durchgeführt. Der Dialog mit den Regierungen und den Nichtregierungsorganisationen wird mittels Konsultationstreffen, Seminaren und Dokumentation sowie auch im Internet gefördert. Die Diskussion über die HIPC-Initiative hat – zusammen mit der seit langem z.B. bezüglich des Armutsabbaus „unbefriedigenden“ internationalen Kooperation – einen Prozess in Gang gesetzt, in dem neue Modalitäten gefordert werden.

Stand der HIPC-Initiative

Im April 2000 ging das gemeinsame Komitee von Weltbank und IWF davon aus, dass bis zum Jahresende 20 Länder den „Entscheidungszeitpunkt“ erreichen würden. Nach letzten Informationen hatten sich bis Ende Oktober elf Länder qualifiziert; die Weltbank hatte ihnen rund US\$ 7 Mrd. Schuldenerleichterung zugesagt. Hauptbarriere für die Qualifizierung der restlichen Länder

sind geringe Fortschritte in den Reformen und in der Formulierung der Armutsstrategie.

Zum Entscheidungszeitpunkt beginnt die internationale Gläubigergemeinschaft mit der Verminderung der Belastung durch den Schuldendienst. Die umfassende Unterstützung („Gesamtpaket“ abzüglich zwischenzeitlicher Erleichterungen) wird gewährt, sobald die Länder die vereinbarten Strukturreformen durchführen und die durch die Entschuldung freiwerdenden Mittel tatsächlich für den Armutsabbau einsetzen. Das bedeutet, dass diese Länder zumindest eine von Weltbank/Fonds „abgesegnete“ provisorische PRSP haben. Gemäß Angaben der Weltbank wurde bei mehr als 20 Ländern die Teilnahmeberechtigung überprüft. In weiteren 6 Ländern wurden einleitende Überprüfungen abgeschlossen, die schon zu Unterstützungen berechtigen. In Benin und Senegal haben die herkömmlichen Erleichterungen (wie die Umschuldung nach Neapel-Konditionen) nicht zu einem tragfähigen Niveau geführt. Die Situation beider Länder wird nochmals evaluiert. Beide Fälle lassen ahnen, wie langwierig und problematisch die Anwendung der Initiative sein kann.

Die Überprüfung der (quantitativen) Wirksamkeit ist aufgrund der schwierigen Informationsslage (Daten sind vor allem Schätzungen; Vergleichswerte vorangegangener Jahre fehlen in der Regel) problematisch. Der Fortschrittsbericht der Weltbank vom 29. November 2000 (www.worldbank.org/hipc) weist für alle elf Länder (darunter Bolivien und Honduras) aus, dass sie seit 1998/99 mit weniger Schuldendienst (absolut) belastet sind. Ab 2001 wird die Wirkung der Schuldenerleichterung für alle Länder stärker spürbar sein. Die Schulden reduzierten sich zwischen 2001 und 2003 im Durchschnitt um ein Drittel. Die (relative) Belastung vom Schuldendienst im Verhältnis zum Export verringert sich zwischen 2000 und 2001 um 2 bis 3 Prozentpunkte (8 Länder) und 5 bis 8 Prozentpunkte (3 Länder). Das Verhältnis von Schuldendienst zum Export ging bei Bolivien und Honduras um 8 bzw. 2 Prozentpunkte zurück und liegt jetzt bei 12% bzw. 4%. Im Durchschnitt soll der Schuldendienst 2003 bei 8% der Exporterlöse liegen. Bei allein elf Ländern ist von den traditionellen Erleichterungen und der zwischenzeitlichen Unterstützung im Rahmen der erweiterten HIPC-Initiative Gebrauch gemacht worden. Gemäss den Prognosen verringert sich der Schuldendienst der Mehrzahl der Länder weiter, bei einigen steigt er wieder um ein (z.B. Honduras) oder zwei Prozentpunkte.

Eine ähnliche Entwicklung weist die Relation von Schuldendienst zu Haushaltseinnahmen auf, die sich zwischen 1998 und 2001 ebenfalls verbessert hat (Bolivien: von 19 auf 9%; Honduras: von 32 auf 10%). Gleichzeitig haben seit 1998 die Sozialausgaben (absolut und als relativer Anteil der Gesamtausgaben) dieser Länder zugenommen. Das macht sich besonders bei den ärmsten Ländern Afrikas bemerkbar, deren jährliche Ausgaben für soziale Grunddienste weit unter denen der lateinamerikanischen armen Länder liegen. Bolivien hat z.B. mit zwischen 41% und 46% (1998/2000) einen hohen Anteil. Bei Honduras ist mit 37% bzw. 63% die relative (aber auch die absolute: US\$ 368 Mio. auf US\$ 723 Mio.) Steigerung hoch. Die Frage drängt sich auf, ob nicht im Fall von Honduras die Mehrausgaben aufgrund des Wiederaufbaus nach Hurrikan Mitch die Daten verzerren. Die Sozialausgaben sollen bis 2002 im Durchschnitt der Länder dreimal so hoch sein wie der Schuldendienst. Die Mittel wurden in (neue oder schon begonnene) Projekte im Gesundheits- und Erziehungswesen,

für Abwasser und Trinkwasser sowie für die ländliche Entwicklung eingesetzt. Es ist davon auszugehen, dass die Zielgruppen tatsächlich zur armen Bevölkerung gehören. Ob dadurch allerdings eine tatsächliche und anhaltende Armutsverminderung bzw. verbesserte Voraussetzungen dafür entstehen, lässt sich erst nach einer „Reifezeit“ (und damit dem Entstehen von Wirkungsketten) durch Evaluierungen überprüfen.

HIPC-Initiative:

geringe Relevanz für Lateinamerika

Nach den derzeitigen Kriterien sind Bolivien, Honduras und Nicaragua zur Teilnahme an der HIPC Initiative berechtigt; Bolivien und Honduras qualifizierten sich für den Entscheidungspunkt, dazu aus der Karibik Guyana (November 2000). Die Initiative für Bolivien (ebenso für Guyana) erhielt die für Weltbank und IWF entscheidenden „zufriedenstellenden Garantien“ anderer Gläubiger, für Honduras und Nicaragua standen sie im Dezember 2000 noch aus.

Tabelle 2: Schuldenerleichterung durch die HIPC-Initiative (Stand November 2000)

	NPV (<i>Net Present Value</i> +) Verringerung (US\$ Mio.)			Schuldenerleichterung (nominell) (US\$ Mio.)		
	Ursprüngliche HIPC	Erweiterte HIPC	Gesamt	Ursprüngliche HIPC	Erweiterte HIPC	Gesamt
Bolivien	448	854	1.302	760	1.300	2.060
Honduras	-	556	556	-	900	900
Nicaragua	-	3.270	3.270	-	5.000	5.000

* Entscheidungszeitpunkt erreicht. Januar 2000 gebilligt. ** Entscheidungszeitpunkt erreicht. Juli 2000 gebilligt.

*** Entscheidungszeitpunkt wird in 2000 oder kurz danach erreicht. Überprüft im September 1999.

+Gegenwärtiger Nettowert (Barwertansatz).

Sollten die Werte für Nicaragua in der bisher geschätzten Höhe gebilligt werden, beträgt die Schuldenerleichterung (Nettoansatz November 2000) für die drei Länder insgesamt US\$ 5,128 Mrd. Davon entfallen fast zwei Drittel auf Nicaragua, auf Bolivien rund 25% und der Rest auf Honduras. Aus **Tabelle 2** ist ersichtlich, dass sich die Unterstützung für Bolivien aufgrund der erweiterten HIPC insgesamt fast verdreifacht hat.

Bolivien hochverschuldet und arm

Nachdem Bolivien im September 1997 den Entscheidungszeitpunkt der ursprünglichen HIPC-Initiative erreicht hatte, kamen Weltbank und IWF überein, das Land mit einem Paket zur Schuldenentlastung zu unterstützen.

Bolivien konnte durch sukzessive Umschulungsrunden mit dem Pariser Club seit 1988 seine bilateralen und kommerziellen (garantierten) Schulden im Ausland auf einem Niveau von rund US\$ 4,3 Mrd. halten. Seit Mitte der 90er Jahre waren sie wieder tendenziell zunehmend. Das Verhältnis von Schuldendienst zu Export war im Vergleich zu 1990-95 (44%) mit etwa 28% (1998) zwar wesentlich gesunken, hatte jedoch ebenfalls wieder steigende Tendenz. Zudem war die Belastung absolut hoch: 1991: US\$ 195 Mio., 1995: US\$ 287 Mio.; 1998: US\$ 351 Mio. Der Staat war weiterhin mit fast 50% des Bruttoinlandsproduktes (1998) vor allem bei den multilateralen Institutionen (62%) verschuldet (vgl. Tabelle 3, Brennpunkt 15-2000).

Tabelle 3: Auslandsverschuldung des staatlichen Sektors von Bolivien (1990 bis 1998)

	1990-95 (Durchschnitt)	1996	1997	1998
Auslandsverschuldung des staatlichen Sektors (US\$ Mrd.)	4,3	4,6	4,5	4,7
In % des BIP	75,3	62,6	56,4	52,2
Schuldendienst/Export* (in %)	44,1	25,4	26,5	28,4

*Export von Gütern und Dienstleistungen.

Quelle: IMF/IDA: Bolivia Decision Point Document...January 13, 2000.

Im September 1998 billigten Weltbank und IWF (abgestützt durch die Inter-Amerikanische Entwicklungsbank als der Hauptgläubigerin: US\$ 1.397 Mio.) Bolivien als dem zweiten hochverschuldeten armen Land überhaupt (nach Uganda) nominell US\$ 760 Mio. zu. Die zugesagten rd. US\$ 448 Mio. (NVP 1997) Schuldenentlastung, von der etwa zwei Drittel auf multilaterale Institutionen entfielen, machten 13% der Verschuldung zu diesem Zeitpunkt aus. Das angestrebte Verhältnis von Schulden zu Export (Güter und Dienstleistungen) sollte, nachdem sich im Oktober 1998 auch Japan der Initiative angeschlossen hatte, von 252% auf 198% zum Abschlusszeitpunkt sinken. Da der Schuldendienst in den darauffolgenden Jahren stark ansteigen würde, war es Bestreben der Hauptgläubiger, das Verhältnis von Schuldendienst zu Export ab 1999 auf unter 20% zu drücken. Die freiwerdenden Mittel sollten der Regierung erlauben, bis 2002 rund 1% des BIP p.a. für Projekte speziell zur Verbesserung des Gesundheits- und Primarschulwesens als wichtiger Grundlage zur Verringerung der Armut zu investieren.

Die internationalen Geber „honorierten“ mit der schnellen Bewilligung der HIPC-Unterstützung einerseits die Reformanstrengungen, die das Land während der Regierung von Sánchez de Lozada unternommen hatte. Andererseits wollten sie seinen (bisher sehr geringen) Wachstums- und Modernisierungsfortschritten neue Impulse geben und den Kampf gegen die Armut forcieren (s. Brennpunkt 15-2000). Außerdem hatte die Regierung Banzer 1997 in Zusammenarbeit mit Vertretern der Zivilgesellschaft einen Vorschlag zur Bekämpfung der Armut erarbeitet.

Gemäß Erfahrungen in anderen Ländern (z.B. in Chile und Indonesien) würde Bolivien über mindestens eine Dekade ein anhaltendes Wachstum von über 6% p.a. benötigen, um die Armut um 1% p.a. zu verringern. Etwa 70% der Bevölkerung leben derzeit unter der Armutslinie, in ländlichen Gebieten des Hochlandes bis zu 90%. Bolivien steht mit dem Niveau seiner sozialen

bzw. menschlichen Entwicklung auf der hinteren Plätzen der Länder mit mittlerem Pro-Kopf-Einkommen (vgl. Tabelle 2, Brennpunkt 15-2000).

Die Weltbank kommt in ihrer *Country Assistance Review* (CAR) zu dem Schluss, dass das Wachstum und die Armutsminderung in Bolivien einerseits aufgrund der ungünstigen außenwirtschaftlichen Konjunktur (u.a. fallende *Terms of Trade*), andererseits aufgrund der halbherzigen Durchführung bzw. des Hinauszögerns von Reformen gering gewesen seien. Sie erkennt explizit an, dass mit den neoliberalen Reformen kein breit angelegtes Wachstum der stark unterentwickelten Gebiete des bolivianischen Hochlandes erreicht werden kann. Weder die Regierung noch die Bank seien in der Lage gewesen, eine erfolgversprechende Strategie zum Armutsabbau im Hochland zu formulieren. Besteuerungsgrundlagen, Bürokratie und Justiz ließen zudem die erforderliche Transparenz und Legitimität vermissen. Die Effektivität der eingesetzten Mittel sei auch als Folge von schwachen staatlichen und privaten Institutionen und schlechter Ausgestaltung der Programme gering gewesen.

Obwohl allein sozioökonomische Gründe für die schnelle und relativ problemlose Qualifizierung Boliviens für die HIPC-Initiative genannt werden, dürften eine Reihe von politischen Gründen die Entscheidungen forciert haben. Boliviens exponierte Stellung in der Drogenproblematik des Andenraumes und als Amazonasanrainer bezüglich des von Kolumbien auf die Nachbarländer übergreifenden Terrorismusproblems lassen die USA und in ihrem Gefolge die US-beeinflussten Institutionen Inter-Amerikanische Entwicklungsbank, Weltbank und IWF starkes Interesse daran haben, wieder erstarkenden sozialen Spannungen und politischen Instabilitäten (a la Fujimori, Bucaram oder Chávez) in Bolivien zuvorkommen. Die „Willfähigkeit“ der Banzer-Regierung, sich in das Drogen- und Bedrohungsszenarium („*Plan Colombia*“) der USA

einzuordnen, dürfte ebenfalls honoriert worden sein.

Vorläufer der PRS von Bolivien

Die *Country Assessment Strategy* (CAS), die die Weltbank in Koordinierung mit dem Fünfjahres-Aktionsplan der Banzer-Regierung vorbereitet hat, ist armutsfokussiert und favorisiert den partizipativen Ansatz. Sie basiert auf der Grundlage des „Vorschlags zur Armutsverringerung“, ein Ergebnis des ersten „Nationalen Dialogs“ der Banzer Regierung vom Oktober 1997 mit rd. 60% Vertretern der organisierten Zivilgesellschaft. Teile des Dialogs flossen in den viel kritisierten Aktionsplan der Regierung Banzer ein. Dieser ließ vor allem Kohärenz und Kontinuität der Bereiche untereinander und mit den Schwerpunkten der vorausgegangenen Reformperiode vermissen.

Der Aktionsplan setzt vier Schwerpunkte:

- *Equidad*: Verbesserung der Situation der armen Bevölkerung durch Steigerung der Sozialausgaben, Verbesserung der Effizienz und Qualität der sozialen Dienste, Produktivitätssteigerung der kleinbäuerlichen (*campesinos*) Einheiten;
- *Oportunidad*: Förderung von mehr Wachstum, das vom Privatsektor angeführt und mit einer gerechteren Verteilung der Wachstumsfrüchte verbunden werden soll, und zwar auf der Grundlage der Stärkung des Finanzsektors, Neugestaltung des Regelwerkes für Schlüsselbereiche der Infrastruktur, einer Verbesserung der physischen Infrastruktur;
- *Institucionalidad*: Stärkung des institutionellen Rahmens zur Verbesserung des Rechtswesens und den Abbau der Korruption in der Verwaltung;
- *Dignidad*: Bis 2002 Vernichtung des Kokaanbaus und des Kokaingeschäftes mit Entschädigung auf kommunaler Basis und mit (repressiver) Unterstützung des Militärs, Förderung des Anbaus von neuen Produkten und Ausbau der Infrastruktur und der kommunalen sozialen Dienste in den Hauptgebieten. Die Weltbank unterstützt seit 1998 im Rahmen der CAS sämtliche Bereiche (außer der „Kokavernichtung“) mit Krediten und technischer Assistenz.

Die Elemente des Aktionsplans der Regierung Banzer vereinen ohne Zweifel Defizite in der Entwicklung des Landes und seine spezifische

Armutsproblematik. Sie sind jedoch keine adäquate Antwort auf die vielfältigen extremen Armutssituationen sowie ihre komplexen strukturellen Probleme und Ursachen. Das bedeutet, dass sie kaum geeignet sind, substantielle Fortschritte beim Armutsabbau zu erreichen.

Erfahrungen mit der ursprünglichen HIPC-Initiative

Trotz Schwächen bei der Durchführung der Strukturreformen konnte Bolivien zwischen 1997 und 1999 die staatlichen Finanzen weitgehend unter Kontrolle halten und Fortschritte bei der Privatisierung, der Modernisierung des Bankensystems und der steuerlichen bzw. administrativen Dezentralisierung machen. Auch wurde versucht, Effizienz und Transparenz in die Verwaltung und speziell in das Zollsystem zu bringen.

Die externe staatliche und staatlich garantierte Verschuldung (NPV) wird entsprechend den Prognosen von 213% des Exports (Güter und Diensten) 1998 auf 172% im Jahre 2007 zurückgehen. Der Schuldendienst im Verhältnis zum Export soll sich in der gleichen Periode von 19,3% auf 16% verringern. Zwischenzeitliche Verschlechterungen sind je nach Zufluss der Mittel zu „weichen“ Bedingungen möglich. Dem zukünftigen Schuldenmanagement kommt ganz entscheidende Bedeutung zu, um sich nicht in die „nächste Schuldenfalle“ zu manövrieren. Ein Teil der Geber befürchtet auch, dass der „Schuldenerlass“ die Zahlungs- und Tilgungsmoral korrumpiert.

Auch wenn von einer Verbesserung der makroökonomischen Performance in den nächsten Jahren ausgegangen wird, bleibt die Außenwirtschaft aufgrund der geringen Diversifizierung gegenüber externen Preis- und Nachfrageschocks stark verwundbar. Zudem hat Bolivien eine relativ hohe, nicht garantierte private Auslandsverschuldung. Fluktuationen am Kapitalmarkt treffen es stärker als die Mehrzahl der HIPC-Länder. Das Haushaltsdefizit, immer noch relativ hoch, bleibt eine Schwachstelle und ist besonders anfällig für Krisen jeglicher Art. Eine hohe Wachstumsrate in den kommenden Jahren ist auch entscheidend, um den Umfang und Rhythmus der externen Finanzierung beizubehalten. Nur so kann das anvisierte Verschuldungsszenarium erreicht werden.

Die Schuldenerleichterung im Rahmen der ursprünglichen HIPC-Initiative war Bolivien unter der Bedingung zugesagt worden, dass merkliche Fortschritte in der Sozialpolitik (als einem Be-

reich der Armutsbekämpfung) gemacht würden. Diese waren laut Evaluierung (17 Indikatoren) der Weltbank 1997 zufriedenstellend bis gut, speziell im Erziehungswesen. 1998 konnten die ambitionierteren Zielsetzungen nur teilweise erreicht werden (World Bank 2000, Appendix I). Auch 1999 tätigte Bolivien – trotz einer schwachen Wirtschaftskonjunktur – aufgrund der Schuldenentlastung (um 9%) höhere Sozialausgaben. Im Verhältnis zum BIP sind diese auf 16,1% im Vergleich zu 13,9% (1996) gestiegen. In der ländlichen Entwicklung und der Armutsbekämpfung waren die Aktionen sehr begrenzt. Eine Neuformulierung im Rahmen einer umfassenden PRS ist erforderlich.

Mehr Chancen zur Armutsbekämpfung für Bolivien durch Neufassung der HIPC-Initiative?

Oberziel der erweiterten HIPC-Initiative ist, Boliviens Auslandsverschuldung auf eine solide und (in der Belastung) tragbare Grundlage zu stellen, die einerseits in der Zukunft weiter eine kontinuierliche Aufnahme von Krediten (z.T. zu „wei-

chen“ Konditionen) ermöglicht, andererseits den Schuldendienst so niedrig hält, dass die erforderlichen Investitionen und laufenden Ausgaben zur Armutsreduzierung getätigt werden können.

Im Rahmen der 1999 neu gefassten HIPC-Initiative wurde die Unterstützung für Bolivien beträchtlich erweitert. Um den angestrebten (einheitlichen) Wert von 150% (NPV) Schulden zu Exporten zu erreichen, sind etwa US\$ 854 Mio. erforderlich. Zweidrittel (US\$ 585 Mio.) davon tragen die multilateralen Gläubiger. Entsprechend den Schätzungen der Weltbank, die Bolivien ab 2001 über 15 Jahre mit US\$ 140 Mio. (NPV) unterstützen wird, soll die Entlastung nach Ablauf der Initiative 30% des Wertes der Auslandschuld von 1998 betragen. Der IWF und die IEB haben sich zu US\$ 55 Mio. bzw. US\$ 312 Mio. (NPV) Entlastung verpflichtet. Insgesamt können die für die Schuldenerleichterung bereitzustellenden Mittel der beiden Fassungen der HIPC-Initiative bis zu 11% des BIP pro Jahr erreichen, die in Maßnahmen der Armutsverringerung investiert werden müssen.

Tabelle 4: HIPC- und erweiterte HIPC-Initiative für Bolivien (Stand Februar 2000)

	Verringerung Schuldendienst (Mio. US\$)	Datum der Entscheidung	Nettowert (Ziel) Verschuldung/ Exporte (%)	Maximaler Entlastungsbetrag gesamt (Mio. US\$)	Bilateral Entlastungsbeitrag	Multilateral Entlastungsbeitrag	Verringerung (Nettowert) durch HIPC (%)
HIPC	760	September 1997	225	448	157	291	13
Erweiterte HIPC*	1.285	Januar 2000	150	854	269	585	30

Quelle: The World Bank Group, <http://www.worldbank.org/hipc>

Betrag wurde zusätzlich zur ursprünglichen Bewilligung gewährt.

Die bisherigen Anstrengungen Boliviens zur Armutsreduzierung unter der PRGF-Fazilität (*Poverty Reduction and Growth Facility*) des IWF sowie das vorgelegte vorläufige PRSP rechtfertigten nach Einschätzung der Weltbank und des IWF den frühzeitigen („schwebenden“) Entscheidungszeitpunkt für die erweiterte HIPC-Initiative. Die Unterstützung der Katholischen Kirche Boliviens für den Schuldenerlass war mitentscheidend, dass vor allem die europäischen Länder der schnellen Erweiterung der Initiative für Bolivien zustimmten. Zeitpunkt und Umfang der gesamten Freigabe der Mittel („schwebender“ Abschlusszeitpunkt) würden abhängen:

- von der Fertigstellung (und beginnenden Implementierung) der umfassenden Strategie zur Bekämpfung der Armut, die in einem partizipativen Prozess mit den wichtigsten Zielgruppen und Interessenten bis Ende 2000 erarbeitet werden sollte;
- von der Einrichtung eines Monitoring-systems, um Veränderungen anhand von Indikatoren feststellen zu können;
- von der Fortsetzung einer soliden Makro- und Modernisierungspolitik als wichtigster Grundlage für einen kontinuierlichen ausländischen Kapitalzufluss und ein höheres Wachstum, um die Armut abzubauen.

Die provisorische Strategie zur Armutsverringering (*Interim Poverty Reduction Strategy Paper*, I-PRSP) basiert auf den vier „Pfeilern“ des Aktionsplanes und den Ergebnissen der Testphase der sog. „umfassenden“ Entwicklungsstrategie (*Comprehensive Development Framework*, CDF) der Weltbank von 1999. Ziel der vorläufigen PRS ist, die Aktivitäten in den strategischen Bereichen und alle sonstigen Maßnahmen für den Armutsabbau zu koordinieren. Als Partizipation der Zivilbevölkerung an der Strategieformulierung erkannte die Gläubigergemeinschaft den ersten „Nationalen Dialog“ im September 1997 an, aus dem der Vorschlag zur Verringerung der Armut der Regierung Banzer hervorgegangen war (Oktober 1998).

In dem vorläufigen I-PRSP wird definiert, dass „Armut den Teil der Bevölkerung charakterisiert, der seine (erweiterten) Grundbedürfnisse (Ernährung, Kleidung, Wohnung, Erziehung, Gesundheit, Sicherheit und Bürgerbeteiligung) nicht befriedigen kann, und zwar als Folge fehlender Chancen zu ausreichendem Einkommen und sozialen Dienstleistungen und als Folge hoher sozioökonomischer Verwundbarkeit. Die Ursachen der Armut sind wirtschaftlich und sozial, durch das Fehlen von Bürgerrechten, familiäre Gewalt, gesellschaftliche Marginalisierung sowie volatile Beschäftigungs- und Verdienstmöglichkeiten begründet (Bolivia: I-PRSP 2000: 6).

Das I-PRSP legt als strategische Komponenten fest, um die Armut zu verringern:

- Schaffung von Beschäftigungs- und Einkommensmöglichkeiten für die Armen durch höheres Wachstum, Verbesserung der Verteilung der Einkommen, Förderung von wirtschaftlichen Aktivitäten in Familien mit niedrigen Einkommen,
- Förderung der Fähigkeiten und Fertigkeiten der Armen durch Verbesserung von Erziehung und Ausbildung, des Gesundheitswesens, der Wohnungen, von Trinkwasser und Abwasser,
- Förderung der Partizipation durch Stärkung der Bürgerbeteiligung, Erweiterung des Sozialkapitals (Werte und Verhaltensweisen der sozialen Interaktion),
- Verminderung der Verwundbarkeit der Armen durch Eigentumstitel für Grundeigentum in städtischen und ländlichen Gebieten, Steigerung ihres Wertes mittels der Verbesserung der sozialen Grunddienste, Verbesserung des Rechtsschutzes der Armen,
- Bekämpfung der Diskriminierung, speziell der indigenen Bevölkerung und der Frauen, mittels Verbesserung der gesetzlichen Grundlagen und besonderer Förderungsprogramme.

Tabelle 5: Bolivien: Ziele für Wachstum und Armutsabbau (in %)

	2000	2001	2002	2005	2010
BIP-Wachstum	4,0	5,5	6,0	6,0	6,0
Bevölkerungswachstum	2,35	2,35	2,35	2,18	2,0
Wachstum BIP pro Kopf	1,6	3,1	3,6	3,7	3,9
Armutsrate	65,0	63,5	62,0	58,0	53,0
städtisch	55,0	54,0	52,5	49,0	45,0
ländlich	80,0	78,4	77,5	74,0	68,0

Quelle: Bolivia: Interim Poverty Reduction Strategy Paper, January 2000

Gemäß den Projektionen, die angesichts der Lage in Bolivien eher wie „Zahlenspiele“ gegenüber der internationalen Gebergemeinschaft anmuten, wird die durchschnittliche Armutsrate von 65% auf 53% zwischen 2000 und 2010 sinken, wenn die Wachstumsrate jährlich >5,5% ist.

Für die aufgeführten allgemeinen Ziele bzw. Unterziele wird in dem Dokument eine Vielzahl von Maßnahmen angegeben, die für die endgültige Strategie verfeinert, operationalisiert, priorisiert und gemäß den Kosten bzw. den vorhandenen Ressourcen zur Implementierung ausgewählt

werden müssen. Die Präfekturen und die Municipalverwaltung sind, zusammen mit dem Privatsektor, die Hauptakteure bei der Durchführung der Programme und Projekte. Sie sollen überwiegend den ärmsten Municipien und den *comunidades indígenas* zu Gute kommen.

Die Hauptgläubiger Boliviens sind seit Beginn der (ursprünglichen) HIPC-Initiative stärker mit dem Entscheidungs- und Entwicklungsprozess auf der regionalen und lokalen Ebene verbunden gewesen. Das Zusammenspiel der Gebergemeinschaft und ihrer „Projekte“, entschei-

dend für die komplexe Aufgabe der Armutsbekämpfung auf verschiedenen Ebenen, funktioniert bisher nicht zufriedenstellend. Die Geber koordinieren sich zum Teil weiter *ad hoc*, informell und ungeplant.

Der erste „Nationale Dialog“ 1997 als Veranstaltung mit der Zivilgesellschaft hatte großen Anklang bei den Gebern gefunden. Mitte Dezember 1999 vereinbarten sie, einen zweiten „Nationalen Dialog“ und seine partizipativen Vorstufen zur Konsultation der Zivilgesellschaft zu unterstützen, um die I-PRSP zu erweitern und zu verfeinern. Nichtregierungsorganisationen, Kirche, Gewerkschaften, Bauernvereinigungen u.a. waren aufgerufen, die Vorbereitung des Dialogs mit ihrer Basis voranzutreiben. Die Katholische Kirche und die NRO-Netzwerke forderten in einem offenen Brief von der Regierung, wenn sie an dem Dialog teilnehmen sollten, dass sie

- die offiziellen Informationen vollständig und rechtzeitig erhalten;
- an der Ausrichtung sowie der Festlegung der Inhalte und Methodologie des Dialogs mitwirken;
- am Monitoring und der Evaluierung der im Dialog vereinbarten Politiken teilnehmen;
- gleichberechtigt Vorschläge einbringen können und diese das gleiche Gewicht wie die der offiziellen Vertreter haben.

Die Forderungen wurden akzeptiert. Die Katholische Kirche organisierte – zusammen mit den Nichtregierungsorganisationen – einen ambitionierten partizipativen Prozess mit der Zivilgesellschaft in allen Regionen und auf verschiedenen Ebenen. Der vorgeschlagene zeitliche Rahmen konnte aber nicht eingehalten werden; denn die politische Instabilität war steigend, ein Kabinettswechsel bahnte sich an, und die Kirche lehnte ab, am Steering Komitee für den Nationalen Dialog teilzunehmen. Sie fürchtete um ihre Unabhängigkeit als sozialer Akteur und Mittler im Fall eines „Scheiterns“ des Dialogs.

In der darauffolgenden Zeit bewegten sich die Vorschläge zur Beteiligung der Zivilgesellschaft an dem Nationalen Dialog immer mehr in Richtung auf die Organisationen zu, die mit der staatlichen dezentralisierten Verwaltung in Verbindung stehen (z.B. Nachbarschaftsgruppen, kommunale Räte etc.). Die Führung übernahm ein Steuerungskomitee der Regierung (Präsident und Vizepräsident, Finanz- und Entwicklungsminister sowie Vertreter der Zivilgesellschaft) und ein Sekretariat (Vorsitz: Vizepräsident Jorge Quiroga

und Vertreter des Finanz- und Entwicklungsministeriums sowie der Zivilgesellschaft). Die nationalen Workshops wurden durch solche auf Munizipal- und Regionalebene ersetzt.

Die kritischen und wenn erforderlich konfliktbereiten Vertreter von Kirche, Gewerkschaften, Basisorganisationen und NRO waren *de facto* aus dem Prozess „ausgeklint“ worden. Die Organisation des Partizipationsprozesses ging von der Zivilgesellschaft wieder auf den Staat, die Geber (UNDP) und von denen ausgewählten Moderatoren über.

Die erste Etappe des nationalen Dialogs, die vom 6.6. bis zum 20.7.2000 auf Departements- und Munizipalebene (9 Foren) stattfand, erbrachte als Ergebnis eine Analyse der Armut, ihrer Ursachen und der Maßnahmen zu ihrer Bekämpfung sowie einen Zeitplan für eine Strategie der produktiven Entwicklung und der Strukturreformen. Ferner wurde gefordert, dass die Munizipalregierungen die Projekte (speziell in den *comunidades indígenas* und den ärmsten Munizipien) durchführen und die Zivilgesellschaft (möglichst die Katholische Kirche) die Verwendung der Ressourcen (US\$ 1,3 Mrd. in 15 Jahren plus zusätzlicher Schenkungen bzw. Erleichterungen einzelner Regierungen) kontrollieren sollte. Spezielle Themen der Armutsminderung bzw. der politischen Entwicklung Boliviens wurden in sektoralen Workshops und Seminaren behandelt.

Banzer unterstrich bei der Entgegennahme der Abschlussdokumente, die als Grundlage für die zweite Etappe des für Anfang August angesetzten Nationalen Dialogs dienen sollen, dass das Land „eine seiner bedeutendsten und vielversprechendsten demokratischen Praktiken absolviert habe“. Die Diskussionen hatten aber auch klar offenbart, und das verschwieg Banzer wohlweislich, dass die politische Spitze äußerst geringe Legitimität besitzt, die Parteien laufend mehr an Akzeptanz einbüßen und die sozialen Spannungen aufgrund der Krisenlage steigend sind.

Am 28. August begann der Nationale Dialog, Teil II, mit dem Forum über Sozialprobleme und Sozialstrategie, gefolgt von einem Wirtschaftsforum. Die Grundlage bildeten die Dokumente der Regional- und Munizipalworkshops sowie die Diskussion auf der Ebene der Sektoren und der politischen Institutionen. Ende September sollte das Forum über die Probleme der politischen Repräsentanz, der Konzertierung und der Regierbarkeit folgen. Der „Nationale Dialog“ stimmte in der sich über mehrere Tage hinziehenden Diskussion zu, dass US\$ 900 Mio. für neue Projekte in den ärmsten Munizipien verwandt würden und

dass die restlichen US\$ 400 Mio. zu gleichen Teilen an alle Departements für die Armutsbekämpfung gehen würden. Die Mittel würden von den Municipien verwaltet, nicht mit anderen Mitteln vermischt und allein für die vereinbarten Projekte verwendet. Für die Kontrolle der Mittel und die fortlaufende Planung sollten spätestens bis Anfang 2001 *Consejos Consultivos* aus Mitgliedern der Zivilgesellschaft auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene gebildet werden. Der Finanzminister unterstrich, dass nunmehr so schnell wie möglich die Ergebnisse (und die definitive Strategie zur Bekämpfung der Armut) den bilateralen und multilateralen Gläubigern präsentiert werden müssten, um die ersten Finanzmittel freizubekommen.

Hauptkritik an der Initiative und ihrer Bedeutung für Bolivien

Die Kritikpunkte an der HIPC-Initiative, die keinen Anspruch auf Vollständigkeit haben und deren Stichhaltigkeit in diesem Zusammenhang nicht überprüft werden kann, lassen sich in drei große Bereiche unterteilen:

1. Art und Ausgestaltung der HIPC-Initiative

- Die Entlastungen aus der HIPC-Initiative werden auf der Grundlage Schulden/Export kalkuliert. Sie sind entsprechend sensibel gegenüber Veränderungen aus externen Schocks. Das heißt, die benötigten Beträge (US\$ 558 Mio.), um das angestrebte Verhältnis von Schulden/Export zu erreichen, variieren entsprechend der externen Schocks und damit der außenwirtschaftlichen Lage des Landes.
- Die HIPC-Initiative schreibt durch die Art ihrer Kriterien und deren Obergrenzen fest, dass das Wachstum eines von der Wirtschaftskraft her so begrenzten Landes wie Bolivien aus dem Export geschaffen wird. Es wäre auch denkbar, ein kombiniertes Kriterium, in welche das Verhältnis von Schulden/Import eingeht, zu benutzen.
- Ist die externe Konjunktur nicht günstig, können weder die Verschuldungslage konsolidiert, noch die Armutsziele erreicht werden. Die Ziele für Wachstum und Armutsreduzierung sind dann unrealistisch.
- Die Beträge der Entlastung aus der HIPC-Initiative sind über einen zu langen Zeitraum verteilt, in dem die wirtschaftlichen Bedingungen außerordentlich unterschiedlich sein

werden und die Verschuldungsbelastung schon wieder steigt.

- Die HIPC-Mittel werden bisher allein für eine Sozialpolitik eingesetzt, die das Wachstum verstärken hilft. Sie ist nicht integral, d.h. sie fördert bisher kaum das Erlernen von sozialen Fähigkeiten und Rechten („Bürgerbeteiligung als Grundbedürfnis“).
- Die HIPC-Initiative soll durch einen partizipativen Prozess mit der Bevölkerung erarbeitet werden, was für die Mehrzahl der HIPC-Länder ein Novum ist. In Bolivien dagegen bedeutet die Partizipation für die HIPC-Initiative, wie sie von der Banzer-Regierung, Weltbank und IWF gewollt werden, im Vergleich zur Ära Sánchez de Lozada einen Rückschritt. Denn die Verantwortlichen setzen zu häufig Partizipation mit reiner Konsultation gleich.
- Der Einfluss von Weltbank und IWF wird für eine Strategie, die vom Lande als eigene perzipiert werden soll, als zu mächtig empfunden. Die von ihnen gesetzten (Makro-)Daten lassen aus der Zivilgesellschaft nur Beeinflussungsmöglichkeiten durch die Unternehmer zu. Die Vertreter beider Institutionen, speziell des IWF, sind befangen aufgrund ihrer „normalen“ Rolle als Kontrolleure und „Macher“ der Programme.
- Das Erreichen der HIPC-Ziele wird anhand von quantitativen Kriterien geprüft. Weder die Operationalisierung noch die schwache Datenlage sind überzeugend.

2. Verbindung von Schuldenerleichterung und Armutsbekämpfung

- Der PRS-Ansatz scheint makroökonomische und „armutsorientierte“ Erfordernisse auch nicht erfolgreicher als frühere Ansätze zu kombinieren. Die versprochenen und erwarteten neuen Lösungen stehen aus.
- Die Förderung des Wachstums als Motor für die Armutsverringerung wird priorisiert, aber der Art und Qualität des Wachstums wird nicht genügend Beachtung geschenkt. Auch ist nicht klar definiert, was Wachstum zu Gunsten der Armen ist. Das bedeutet auch, dass der IWF Armutsbekämpfung bisher auf die Förderung sozialer Programme zu reduzieren scheint.
- Die HIPC-Zielsetzungen z.B. in der Gesundheits- und Erziehungspolitik als Teil der Verbesserung der Grundbedürfnisbefriedigung (und damit der Armutsverminderung) berücksichtigen

sichtigen nicht angemessen den plurikulturellen Charakter der bolivianischen Gesellschaft. Es gibt keine partizipative Diskussion über die Ausrichtung der Sozialpolitik. Das Gleiche gilt auch für die Wachstumspolitik als bedeutendster Grundlage für die Armutsbekämpfung.

3. HIPC-Initiative allgemein

- Angesichts der steigenden sozialen Spannungen in Bolivien sowie zunehmender Marginalität und Armut ist die HIPC-Initiative ein „Tropfen auf den heißen Stein“.
- Besteht überhaupt eine Möglichkeit, mit der HIPC-Initiative die Verschuldung und ihre Belastung für Bolivien tragbar zu gestalten? Oder ist es eine Schimäre?
- Macht es Sinn, sich mit hohen Krediten für soziale Programme (sog. nichtproduktive Programme) zu verschulden, deren Schuldendienst mit neuen Krediten zurückgezahlt werden muss. Die „Bewegungsfreiheit“ des Landes wird weiter eingeschränkt.
- Die bisherigen Erfahrungen scheinen zu bestätigen, dass sich die Haltung der multilateralen Institutionen nicht geändert hat: „*Secure reforms and sound macroeconomics*“ (Eurodad 2000: 11).
- Die Durchführung der Armutsprojekte in Verantwortung der Municipien hat den Nachteil, dass die lokale Ebene bzw. die kleinen Municipien in der Regel keine ausreichende institutionelle Kapazität dafür haben.
- Die Armutsstrategie Boliviens hat sich bisher darauf beschränkt, die in Durchführung befindlichen Programme zu koordinieren und zu ergänzen. Sie geht nicht von einem umfassenden Armutsverständnis aus.

Schuldenerleichterung, Wachstum, Armutsbekämpfung: eine Schimäre?

Ende September war der Traum der Zusammenarbeit von Regierung und Vertretern der Armen in der HIPC-Initiative zunächst ausgeträumt. Die Bevölkerung forderte immer dringender den Rücktritt der Regierung Banzer (s. Brennpunkt 15-2000). Ende August wurden die sozialen Konflikte und die Forderungen nach Lohnerhöhungen, nach Rücknahme von Reformen und Zusagen im „Kokainplan“ der Regierung (Bau von drei Kasernen im Chapare, um die Wiederpflanzung von Koka zu verhindern und die *Campesinos* durch permanente Militärpräsenz in Schach zu halten) wieder mit ganzer Härte vorge-

tragen. Militär und Polizei hatten in den nächsten vier Wochen große Mühe, sollte sich die Zahl der Toten nicht weiter erhöhen, die Blockade der Straßen und die Gewalt der aufgebrachten Menge unter Kontrolle zu bringen.

Die Regierung Banzer, die wenige Wochen zuvor im Rahmen der HIPC-Initiative die demokratische Haltung des Regimes und der Zivilgesellschaft im Rahmen des Dialogs zur Armutsbekämpfung gepriesen hatte, sah sich einer aufgeheizten Masse gegenüber. Diese forderte konkrete Zugeständnisse für sich und ihre Familien, um die anhaltende Wirtschaftskrise zu überstehen. Der „blaue Dunst“ der Partizipation und der Schuldenerleichterung konnte ihre prekäre Situation weit unter der Armutslinie nicht mehr verschleiern. Auch die Unternehmer mahnten immer dringender wirksame Maßnahmen zur Reaktivierung der Wirtschaft (s. Brennpunkt Nr. 15-2000) ab. Binnen mehrerer Wochen erreichten die direkten und indirekten Kosten der Konflikte mehr als US\$ 125 Mio. Mitte Oktober bildete Banzer sein Kabinett um, allerdings ohne Mitglieder der oppositionellen MNR hineinzunehmen. Diese hatte sich aus den Konzertierungsbemühungen zurückgezogen. Wichtigste Neuerungen waren die Ablösung von Finanzminister MacLean (Forderung der Unternehmer) und die Schaffung eines *Ministerio de Asuntos Campesinos, Pueblos Indígenas y Originarios*. Man hofft damit einerseits, eine verbesserte Grundlage für zukünftige Verhandlungen mit den indigenen Akteuren zu haben, und andererseits über eine Instanz zu verfügen, welche die Zuteilung und Verwendung der HIPC-Mittel überwachen könnte.

Um sich an die Macht zu halten, handelte die Regierung Kompromisse mit Hilfe von Mittlern (Ombudsfrau, Kirche, Menschenrechtsvertreter) aus und gab den Forderungen der organisierten Zivilgesellschaft und der Unternehmer weitgehend nach. Gleichzeitig versuchte sie, Mittel von außen zu mobilisieren, um die Zugeständnisse finanzieren zu können. Der IWF warnte davor, mehr Staatsausgaben mit nichtkonzessionären Krediten zu finanzieren. Eine weitere Erhöhung des Haushaltsdefizits (die Obergrenze war von 2,7% sukzessive auf 4% des BIP revidiert worden) würde die Inflationsspirale weiter in Gang setzen.

Der Alltag hatte Bolivien definitiv eingeholt. Das Trugbild, mit der Schuldenerleichterung die Probleme von Armut und Marginalisierung lösen zu können, begann sich zu verflüchtigen. Oder bedeutete die Feststellung des Präsidialamtes, dass es absolut erforderlich sei, den Kampf gegen

die Armut und die soziale Marginalisierung zu einer permanenten Politik des Staates über die Grenzen der Opposition hinweg und mit den Unternehmern zu machen, dass ein Lerneffekt eingetreten wäre?die Armen haben schon immer von der Hoffnung gelebt.

Quellen:

- Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional: Informe de situación sobre los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza, 13 de abril de 2000
- Cedla: La orientación de la política social y el programa HIPC, La Paz 2000
- : Deuda Externa: Ética social y desarrollo social, La Paz 1999
- CEPAL: Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 1999, Santiago 2000
- DIE: Analysen und Stellungnahmen, 1/1999, 2/1999
- EURODAD: Poverty Reduction Strategies: what have we learned so far?, Brussels 2000
- International Monetary Fund: Bolivia: Statistical Annex, Report 00/38, Washington D.C. March 2000

International Monetary Fund and the International Development Association: Bolivia: Decision Point Document for the Enhanced Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative, January 13, 2000

Mechthild Minkner-Bünjer: Halbzeit der Banzer-Regierung: Braucht Bolivien eine Neuauflage der Konzertation zur Bewältigung der Wirtschaftskrise? Brennpunkt 15, 15. August 2000

Roberto Laserna: La nueva pobreza en Bolivia, Cochabamba 1998

República de Bolivia: Bolivia. Interim Poverty Reduction Strategy Paper, January 2000

Worldbank: Poverty Forum Updates and PRSPs in Africa, in: PRSP Newsletter December 2000

Internetquellen

BMZ: http://www.bmz.de/medien/spezial/spezial_010 und ...
<http://www.bmz.de/medien/spezial/medien/spezial-insolvenz/a5>

Banco Central de Bolivia: <http://www.bcb.gov.bo/>

EURODAD: <http://www.oneworld.org/eurodad>

IRELA: <http://www.irela.es/es/al-stats/>

La Razon: www.la-razon.com

Weltbank: www.worldbank.org/participation;
<http://www.worldbank.org/.hipc>

Autorinnennotiz: Mechthild Minkner-Bünjer, Dipl.Kfm. Dipl. Hdl., ist ehemalige Mitarbeiterin am Institut für Iberoamerika-Kunde. Regionale Schwerpunkte: Andenländer und Zentralamerika. Thematische Schwerpunkte: Wirtschaft und Wirtschaftspolitik, Entwicklungspolitik der Länder, Dezentralisierung, Beschäftigungspolitik und Armutsbekämpfung. E-Mail: minkner@public.uni-hamburg.de

Impressum: BRENNPUNKT LATEINAMERIKA erscheint zweimal im Monat und wird vom Institut für Iberoamerika-Kunde (IIK) in Hamburg herausgegeben. Das IIK bildet zusammen mit dem Institut für Allgemeine Überseeforschung, dem Institut für Asienkunde, dem Institut für Afrika-Kunde und dem Deutschen Orient-Institut den Verbund der Stiftung Deutsches Übersee-Institut. Aufgabe des IIK ist die gegenwartsbezogene Beobachtung und wissenschaftliche Untersuchung der politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklungen in Lateinamerika. Das Institut ist bemüht, in seinen Publikationen verschiedene Meinungen zu Wort kommen zu lassen, die jedoch grundsätzlich die Auffassung des/der jeweiligen Autors/Autorin und nicht unbedingt die des Instituts darstellen.

Redaktion: Detlef Nolte; Textverarbeitung: Ilse Heinbokel und Jens Urban.

Bezugsbedingungen: DM 120,- p.a. (für Unternehmen und öffentliche Institutionen); DM 90,- (für Privatpersonen und Nichtregierungsorganisationen); DM 60,- (für Studierende und Erwerbslose). Für den Postversand wird ein zusätzlicher Betrag von DM 30,- erhoben. Einzelausgaben kosten DM 6,00 (für Studierende DM 4,00). BRENNPUNKT LATEINAMERIKA kann auch zum Abopreis per E-Mail bezogen werden.

INSTITUT FÜR IBEROAMERIKA-KUNDE

Alsterglaciis 8 · D-20354 Hamburg · Tel: 040 / 41 47 82 01 · Fax: 040 / 41 47 82 41

E-mail: iikh@uni-hamburg.de · Internet: <http://www.rrz.uni-hamburg.de/IIK>

Beiträge zur Lateinamerikaforschung

Band 3

Georg Bukes

Der Zusammenhang von wirtschaftlicher Entwicklung und Demokratisierung

Das Beispiel Bolivien

Hamburg, Januar 2000, 177 Seiten, ISBN 3-926446-24-2

Ein flüchtiger Blick über den Globus scheint die Sichtweise zu bestätigen, nach der die Demokratie ein Wohlstandsprodukt ist. Wohlhabende Staaten werden demnach demokratisch regiert, arme Länder mehr oder weniger autoritär. Doch seit ein paar Jahren gibt es einige Ausnahmen, die dieser Sichtweise widersprechen. Dazu gehört Bolivien, das ärmste Land Südamerikas, das durch zahlreiche Putsche zu zweifelhaftem Ruhm gelangte. Seit 1982 erlebt der Andenstaat trotz großer Armut eine vergleichsweise stabile demokratische Herrschaft. Diese Entwicklung wirft zahlreiche Fragen auf: Geklärt werden muß beispielsweise, ob die klassische Modernisierungstheorie noch gültig ist, nach der sich Staats- und Wirtschaftssystem nicht gleichzeitig modernisieren lassen und die wirtschaftliche Entwicklung eine Voraussetzung der Demokratisierung darstellt. Inwieweit ist also Demokratie Ziel oder Weg wirtschaftlicher Entwicklung? Sollte sich ein Staat auch unter Armutsbedingungen demokratisieren können, dann stellt sich auch die Frage, wie es um die Chancen einer Konsolidierung dieser jungen Demokratie steht und welche Rolle dabei die wirtschaftliche Entwicklung spielt. Kann also eine Demokratie unter Armutsbedingungen auch eine wirtschaftliche Entwicklung einleiten, die ihr wiederum die überlebensnotwendige Legitimierung garantiert? Genau diese Wechselwirkung von Demokratisierung und wirtschaftlicher Entwicklung versucht der Autor zu analysieren. Er fasst die neuesten Erkenntnisse der politikwissenschaftlichen Diskussion zusammen, wertet die empirisch-quantitativen Untersuchungen zu diesem Zusammenhang aus und vergleicht deren Ergebnisse mit der aktuellen Entwicklung in Bolivien. Mit großer Detailkenntnis der bolivianischen Eigenheiten gelangt der Autor zu überaus interessanten Ergebnissen.

Institut für Iberoamerika-Kunde,

Alsterglaci 8, 20354 Hamburg

Tel. 040 / 41 47 82 01 - Fax 040 / 41 47 82 41 - E-mail: iikhh@uni-hamburg.de